

Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije

*Anica Drmić**

UDK 35.083.1

Prethodno znanstveno priopćenje (preliminary scientific report)

Primljeno: 7. 4. 2010.

Prihvaćeno: 22. 9. 2010.

Analiziraju se vrste povreda službene dužnosti i vrste disciplinskih sankcija u hrvatskom zakonodavstvu. Ta su zakonodavna rješenja uspoređena s onima u Austriji, Francuskoj, Sloveniji, Bosni i Hercegovini i Srbiji. Hrvatsko zakonodavstvo razlikuje lake i teške povrede službene dužnosti, kao i kazne za te vrste povreda. Obradene su pojedine povrede i sankcije, a navedeni su i dostupni primjeri relevantnih odluka Upravnog suda i službeničkih sudova. Posebno je analizirana uloga etičkih kodeksa u osiguravanju službeničke discipline. Također je istaknuta suspenzija kao proceduralna mjera koja je na određeni način i oblik kažnjavanja službenika koji počini posebno tešku povredu službene dužnosti.

Ključne riječi: povrede službene dužnosti – lake i teške, disciplinske sankcije, etički kodeks, suspenzija, službeničko zakonodavstvo

* Mr. sc. Anica Drmić, Grad Zagreb (the City of Zagreb)

1. Uvod

Povrede službene dužnosti državnih službenika u obavljanju državne službe kršenja su odnosno povrede nekog od prava ili dužnosti iz službeničkog odnosa.¹ Njima se narušavaju posebne dužnosti i ovlasti koje imaju državni službenici kao nositelji službenih ovlasti u državi. U hrvatskom pravu povrede službene dužnosti državnih službenika i disciplinske sankcije za povrede uređene su Zakonom o državnim službenicima (ZDS), koji je *lex specialis*, a mogu biti uređene i nekim drugim posebnim zakonima (primjerice Zakonom o sudovima, Zakonom o policiji, i dr.). Prema Zakonu, temeljna je zakonska obveza državnih službenika da se u obavljanju službene dužnosti drže zakona i svih propisa donesenih temeljem zakona, u protivnom, svako neispunjavanje zakonom i propisom određenih dužnosti dovodi ih u situaciju da su disciplinski odgovorni za povrede službene dužnosti.

U radu se prikazuju vrste povreda službene dužnosti. Posebno se ističe važnost disciplinskih sankcija jer se njihovim izricanjem i kažnjavanjem odgovornih državnih službenika za počinjene povrede službene dužnosti ostvaruje cilj i svrha vođenja disciplinskog postupka i na taj način osigurava efikasno funkcioniranje državne službe. U komparativnom dijelu rada prikazane su vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije za povrede u nekim drugim zemljama (Austrija, Francuska) koje u svojim zakonodavstvima u usporedbi sa ZDS-om različito pristupaju uređenju i opisu povreda službene dužnosti i disciplinskih sankcija. Osim tih zemalja, prikazane su vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije u zemljama koje su Hrvatskoj zanimljive zbog zajedničkog povijesnog razvoja (Slovenija, Bosna i Hercegovina, Srbija).

2. Vrste povreda službene dužnosti

U hrvatskom se pravu zakonske odredbe o povredama službene dužnosti dalje razrađuju kroz vrste povreda, sankcije koje se izriču za te povrede, postupke koji se vode zbog tih povreda te tijela odnosno organe ovlaštene za vođenje tih postupaka (usp. Milković, 2005: 58). Prema ZDS-u povrede službene dužnosti mogu biti lake i teške.

¹ Službenički odnos je radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca (čl. 1. ZDS; ZDS je stupio na snagu 1. siječnja 2006).

2.1. Lake povrede službene dužnosti

Lake povrede taksativno su navedene u ZDS-u. Osim zakonom, lake povrede mogu se propisati i uredbom Vlade te pravilnikom o unutarnjem redu pojedinog tijela državne uprave. Prema čl. 98. ZDS-a, u lake povrede službene dužnosti ubrajaju se:

1. učestalo zakašnjavanje na posao ili raniji odlazak s posla,
2. napuštanje radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja ili iz neopravdanih razloga,
3. neuredno čuvanje spisa, podataka ili druge povjerene dokumentacije,
4. neopravdan izostanak s posla jedan dan,
5. neobavješćivanje nadređenog službenika o spriječenosti dolaska na posao u roku od 24 sata bez opravdanih razloga,
6. druge lake povrede službene dužnosti koje su propisane zakonom, uredbom Vlade ili pravilnikom čelnika tijela.

Učestalo zakašnjavanje na posao ili raniji odlazak s posla povreda je službene dužnosti koju čini državni službenik koji ne poštuje propisano radno vrijeme u državnoj službi u kojoj je zaposlen, odnosno ako nije prisutan na radnom mjestu sukladno uvjetima službe. Drugim riječima, ta se povreda javlja kada državni službenik postupi protivno načelu dužnosti prisutnosti na radnom mjestu (čl. 23/1. ZDS-a). U današnje vrijeme u državnoj službi ovo je česta povreda službene dužnosti, ali nažalost ona se u praksi gotovo i ne sankcionira.

Napuštanje radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja ili iz neopravdanih razloga povreda je službene dužnosti koju čini državni službenik koji se za radnog vremena bez odobrenja ili iz neopravdanog razloga nadređenog državnog službenika udalji iz radnih prostorija. Dakle, taj je oblik povrede nastavak prethodne koji također predstavlja postupanje državnog službenika protivno načelu dužnosti nenapuštanja radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja ili iz neopravdanih razloga (čl. 23/2.).

Neuredno čuvanje spisa, podataka ili druge povjerene dokumentacije povreda je službene dužnosti koju čini državni službenik ako ne postupi s dužnom pažnjom pri čuvanju spisa, podataka ili druge povjerene dokumentacije.

Neopravdan izostanak s posla jedan dan povreda je službene dužnosti koju čini državni službenik kada iz objektivnih razloga u slučaju spriječenosti

dolaska na rad ne obavijesti nadređenog državnog službenika. Do povrede dolazi ako državni službenik baš kao i u prethodnim slučajevima postupi protivno načelu dužnosti prisutnosti na radnom mjestu. Za vrijeme neopravdane odsutnosti s rada državni službenik nema pravo na plaću.

Druge lake povrede službene dužnosti koje su propisane zakonom, uredbom Vlade ili pravilnikom čelnika tijela jesu povrede koje su kao takve propisane posebnim zakonom i drugim propisima donesenim na temelju tog zakona (npr. lake povrede koje počinu policijski službenici u obavljanju policijske službe, suci u obavljanju sudačke dužnosti).

Iz navedenog proizlazi da pri utvrđivanju lakih povreda službene dužnosti ZDS dopušta njihovo propisivanje različitim vrstama pravnih pravila. Naime, lake povrede službene dužnosti lakši su oblici odstupanja od zakona i propisa donesenih temeljem zakona, pa stoga zakonodavac pri njihovu određivanju sankcionira nepoštovanje radnog vremena i odnos državnih službenika prema radu. Međutim, i drugi zakoni, kao primjerice Zakon o policiji za policijske službenike, propisuje lakše povrede službene dužnosti. Uz povrede službene dužnosti utvrđene ZDS-om, lakše povrede službene dužnosti za policijske službenike prema tom su zakonu: nepropisno postupanje s povjerenim sredstvima za rad, neuljudan odnos prema strankama i suradnicima za vrijeme rada, nepropisno nošenje odore i oznaka te neopravdani izostanak s posla u trajanju od jednog dana (čl. 111.).²

Lake povrede službene dužnosti propisane Zakonom o policiji razlikuju se terminološki i sadržajno od onih propisanih ZDS-om, osim kod – neopravdanog izostanka s posla u trajanju od jednog dana. Pri određivanju lakih povreda službene dužnosti za policijske službenike zakonodavac je vodio računa o posebnostima obavljanja njihove službene dužnosti. Svako ponašanje suprotno propisanim pravilima laka je povreda službene dužnosti i povlači za sobom određene disciplinske sankcije. Sankcioniranjem takvih ponašanja zakonodavac štiti određene vrijednosti kao što su čast i ugled policijskih službenika kao ovlaštenih osoba kao i ugled službe u cjelini. Također, prema Zakonu o policiji, disciplinski postupak zbog lakše povrede službene dužnosti policijskog službenika pokreće, vodi i donosi odluku nadređeni policijski službenik (ministar ili osoba koju on za to

² Pritom valja napomenuti da se pored naznačenih povreda službene dužnosti djelatnicima policije mogu staviti na teret povrede službene dužnosti propisane ZDS-om. Također, prethodni Zakon o unutarnjim poslovima (NN 19/91, 73/91, 19/92, 33/92, 76/94, 161/98, 29/00, 53/00) nije uopće određivao lake povrede službene dužnosti tako da ih je u praksi donosio sam čelnik tijela. <http://www.sindikotpolicije.hr/PUOB/html/disciplinski/postupak.htm> (14. 6. 2007.).

ovlasti), dok prema ZDS-u disciplinski postupak zbog lake povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela i donosi odluku o tim povredama (usp. Kolakušić 2006: 159).

Opisi lakih povreda službene dužnosti različiti su i u drugim zemljama. Tako *slovenski* zakon u lake povrede službene dužnosti ubraja: povredu radnih obveza određenih zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu te općim aktom i pojedinačnim aktima nekog organa, nedostojno ponašanje prema strankama ili suradnicima tijekom obavljanja službene dužnosti, ponašanje koje se protivi kodeksu etike službenika prihvaćenom u skladu sa zakonom (čl. 123. ZJU).³ Suprotno tome, u *Austriji* ne postoji poseban zakonski popis lakih, a ni teških povreda službene dužnosti, već je nadležnom disciplinskom tijelu prepušteno da procijeni predstavlja li određeno ponašanje državnog službenika povredu službene dužnosti ili ne. Nedolično ponašanje izvan dužnosti također može biti povreda obveza službene dužnosti.⁴ Zakon o državnim službenicima Republike Srbije⁵ propisuje lake povrede službene dužnosti slično kao hrvatski zakon, s razlikom kod povrede službene dužnosti koja se odnosi na učestalo kašnjenje na posao ili raniji odlazak s posla i kod povrede napuštanja radnih prostora tijekom radnog vremena bez odobrenja ili iz neopravdanih razloga. U hrvatskom pravu to su dvije odvojene i zasebne vrste lakih povreda službene dužnosti (v. čl. 108. ZDS-a), dok su u *Srbiji* te povrede obuhvaćene zajedno i jedna su vrsta lakih povreda službene dužnosti.

U usporedbi sa *slovenskim* i *austrijskim* zakonom hrvatski zakon dopušta propisivanje lakih povreda službene dužnosti različitim vrstama pravnih propisa (zakonom, uredbom Vlade ili pravilnikom ministra ili drugog čelnika tijela državne uprave), pa stoga postoji zakonska mogućnost da se postupak vodi i izrekne disciplinska sankcija za neke druge lake povrede službene dužnosti ako su one kao takve utvrđene tim pravnim propisima (Borković, 1999: 141).

³ Zakon o javnih uslužbenicima (ZJU), Uradni list Republike Slovenije (ULS) št. 56 od 28. 6. 2002., 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05, 62/05 Odluka US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06 Odluka US: U-I-343/04-11, 23/06 Zaključak US: U-I-341/05-10, 32/06, 62/06 Zaključak US: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US: U-I-227/06-27, 11/07 Zaključak US: U-I-214-05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 69/08 i 74/09.

⁴ Public service in Austria, Federal Chancellery, <http://www.austria.gv.at/2004/4/23/pubserv.pdf>

⁵ Službeni glasnik Republike Srbije br. 79/05, 81/05 i 83/05.

2.2. Teške povrede službene dužnosti

Teške povrede službene dužnosti teški su oblici kršenja načela zakonitosti te pravila i načela struke (Borković, 1999: 145). Propisuju se zakonom koji taksativno nabraja teške povrede službene dužnosti, a to su:

1. neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza,
2. nezakonit rad ili propuštanje poduzimanja mjera ili radnji na koje je službenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti,
3. davanje netočnih podataka kojima se utječe na donošenje odluka nadležnih tijela ili time nastaju druge štetne posljedice,
4. zlorporaba položaja ili prekoračenje ovlasti u službi,
5. odbijanje izvršenja zadaće ako za to ne postoje opravdani razlozi,
6. neovlaštena posluga sredstvima povjerenima za izvršavanje poslova,
7. odavanje službene ili druge tajne u vezi s obavljanjem državne službe,
8. obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta ili bez prethodnog odobrenja čelnika tijela,
9. onemogućavanje građana ili pravnih osoba u ostvarivanju prava na podnošenje zahtjeva, žalbi, prigovora i predstavki ili drugih zakonskih prava,
10. uporaba nevjerodostojne isprave u cilju ostvarivanja prava u službi,
11. ponašanje suprotno etičkom kodeksu koje nanosi štetu ugledu službe,
12. nedoličan odnos prema strankama i iskazivanje bilo kakvog oblika netrpeljivosti prema ljudima,
13. neopravdan izostanak s posla od dva do četiri dana uzastopno,
14. ponašanje zbog kojega je tri puta izrečena kazna za laku povredu službene dužnosti,
15. druge povrede službene dužnosti koje su kao teške propisane posebnim zakonom.

Neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik koji ne obavi

posao koji je po opisu svojeg radnog mjesta dužan obaviti odnosno koji u svojem obavljanju službenih dužnosti postupa protivno zakonu i drugim propisima ili pravilima struke te koji u obavljanju službene dužnosti ne postupa s dužnom pažnjom.

Tako je Službenički sud u Splitu⁶ utvrdio »da je službenica nesavjesno i nemarno izvršavala službene obveze time što je 'kao viši upravni referent za porez, u Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, Područnom uredu Split, Ispostavi Split, na ime poreznog obveznika ..., propustila u roku, odnosno do 9. svibnja 2004., postupiti po drugostupanjskom rješenju Ministarstva financija ... od 2. veljače 2004., zbog čega je s danom 1. siječnja 2005. nastupila apsolutna zastara na naplatu poreznog duga s osnove poreza na dohodak po godišnjoj prijavi u iznosu od 31.581,60 kuna« (Juras, 2008: 94).

Kod ove vrste povrede službene dužnosti razvidno je da su državni službenici dužni ostvariti postavljene ciljeve i odgovarati za svoje postupke i rezultate sukladno načelu odgovornosti za rezultate (čl. 8. ZDS-a); dakle, svoje dužnosti predviđene opisom radnog mjesta obavljati ispravno, na vrijeme, savjesno, stručno i u skladu sa zakonima sukladno načelu obavljanja dužnosti i obveza postupanja u skladu sa zakonima (čl. 15. ZDS-a); odnosno obavljati poslove učinkovito i pravodobno te u skladu sa zakonom pružiti pravnu pomoć izbjegavajući neopravdano složene i teško provedive postupke sukladno načelu dužnosti pravodobnog i učinkovitog izvršavanja poslova (čl. 20. ZDS-a); a također su dužni osigurati visoku kvalitetu stručnosti svoga rada sukladno načelu stručnog postupanja (čl. 22. ZDS-a).⁷

⁶ Odluka kl. 114-02/05-01/00019, ur. br. 2181-513-07-00/00-05/00001 od 13. ožujka 2006.

⁷ O tome vidi i Odluku Upravnog suda Republike Hrvatske Us-2244/2004-6 od 20. veljače 2008. te Us-4166/2004-4 od 12. ožujka 2008. U obje presude kao tuženo tijelo pojavljuje se Ministarstvo unutarnjih poslova, a tužba se odbija kao neosnovana. Naime, u prvotnoj presudi navodi se da je tužitelj policijski službenik počinio tešku povredu službene dužnosti – neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza (čl. 38/1. t. 1. ZDSN-a) jer je ... »propustio ispitati osumnjičenu M. M., a u zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka br. 511-12-29-02-05-6-26703 od 23. travnja 2003. pogrešno je naveo da je do saznanja da je M. M. počinila prekršaj protiv javnog reda i mira na štetu Z. P. došao na temelju prikupljenih saznanja, a ne povodom prijave oštećenog.« U drugoj presudi, navodi se da su tužitelji policijski službenici M. M. i M. B. počinili tešku povredu službene dužnosti – neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza jer je ... »utvrđeno da su M. B. dana 16. studenog 2003. oko 3,40 sati ispred disko bara AS u Otočcu ... nakon narušavanja JRM-a, u kojem su sudjelovali Z. M. i mlt. K. M., pozvao mlt. K. M. da pade s njim i M. M. u službeno vozilo marke 'Marica', reg. oznake 040–039, kako bi ga odvezli njegovoj kući, a da tom prilikom nisu poduzeli potrebne

Nezakonit rad ili propuštanje poduzimanja mjera ili radnji na koje je službenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik koji u obavljanju službene dužnosti ne postupa u skladu sa zakonom i drugim propisima donesenim na temelju zakona. Tako državni službenici narušavaju načelo zakonitosti i pravne sigurnosti (čl. 5. ZDS-a). Službenički sud u Splitu⁸ utvrdio je »da je službenik počinio povredu službene dužnosti opisanu kao nezakoniti rad i zlouporaba položaja jer je 'protivno odredbi čl. 43. Pravilnika o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova, svjestan svojih službeničkih obveza na radnom mjestu zemljišnoknjižnog referenta i hoteći postupati protivno tim obvezama, u više navrata tijekom 2005. u Zadru izdao ukupno 9 zemljišnoknjižnih izvadaka glede nekretnina upisanih u zk. ul. ... koje izvatke nije upisao u evidenciju popisa izvadaka te nije naplatio zakonom propisane državne biljege na izdane izvatke« (Juras, 2008: 94).⁹

Davanje netočnih podataka kojima se utječe na donošenje odluka nadležnih tijela ili time nastaju druge štetne posljedice. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik koji davanjem netočnih podataka utječe na donošenje odluka nadležnih tijela i takvim davanjem nastaju druge štetne posljedice za službu. Tako je Službenički sud u Zagrebu¹⁰ utvrdio da je »službenik počinio povredu službene dužnosti jer je postupao protivno odluci općinskog poglavarstva Općine ..., kl. 032-01/04-01/83, ur. br. 2137/11-04-5 od 14. listopada 2004., temeljene na Zakonu o pravu na pristup informacijama, po kojoj jedino čelnik tijela ili osoba koju on ovlasti ima pravo davati informacije o radu Općine ...« Iz obrazloženja odluke: »Općinsko poglavarstvo ... je dana 14. listopada 2004. donijelo Odluku o određivanju službene osobe mjerodavne za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama Općine ... temeljem koje je ..., općinski načelnik Općine ... određen za službenu osobu mjerodavnu za rješavanje prava na pristup informacijama«.

radnje kako bi utvrdili okolnosti pod kojima je došlo do narušavanja JRM-a, kao ni identitet sudionika, već mlt. K. M odvoze s navedenog mjesta i ostavljaju ga na DC 50, na predjelu Špilnik, a da o čitavom postupanju nisu ni na koji način izvijestili šefa smjene operativnog dežurstva PP Otočac, a koje propuste su istog dana utvrdili policijski službenici PU ličko-senjske i PP Otočac.«

⁸ Odluka kl. 114-02/05-01/00015 ur. br. 2181-434-00-00/00-05-0001 od 19. siječnja 2006.

⁹ O tome v. i Odluku Upravnog suda Republike Hrvatske Us-6628/2004-4 od 30. siječnja 2008.

¹⁰ Rješenje kl. UP/I-114-01/07-01/41 ur. br. 515-07/02-08-22 od 3. travnja 2008.

Zlouporaba položaja ili prekoračenje ovlasti u službi. Ta povreda službene dužnosti nastaje kad državni službenik pri obavljanju službene dužnosti ne postupa u skladu s načelom zakonitosti i zaštite javnog interesa i kada obavlja poslove koji prelaze ovlasti koje su mu dane sukladno radnom mjestu na koje je raspoređen (v. čl. 16. i čl. 31. ZDS-a). Tako je Službenički sud u Zagrebu¹¹ utvrdio da je »državni službenik počinio zlouporabu položaja i prekoračenja ovlasti u službi jer je u travnju 2006., kao službenik zavoda koji je zadužen za obavljanje poslova distribucije publikacija u Zavodu, neovlašteno i besplatno, suprotno odredbama članaka 2-21. Pravilnika o distribuciji publikacija, poklonio ... osam publikacija Popisa stanovništva 2001., čija je ukupna vrijednost 800,00 kuna ...« U današnje vrijeme to je jedna od najčešćih povreda službene dužnosti državnih službenika o kojoj se puno piše i govori, bilo da je riječ o disciplinskoj ili kaznenoj odgovornosti državnih službenika za počinjenu povredu.

Odbijanje izvršenja zadaće ako za to ne postoje opravdani razlozi. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada ne postupa po nalogima nadređenog državnog službenika odnosno kada iz neopravdanog razloga odbije izvršiti taj nalog. Dakle, do te povrede dolazi u slučajevima kada državni službenici ne postupaju sukladno načelu hijerarhijske podređenosti (čl. 7. ZDS-a). Tako je u presudi Upravnog suda Republike Hrvatske¹² u obrazloženju, između ostalog navedeno: »... da je tužiteljica odlukom Službeničkog suda u Osijeku od 7. travnja 2004. proglašena odgovornom za teže povrede službene dužnosti ... jer je bez opravdanog razloga odbijala dati podatke o izvršenom poslu vezano za unos podataka u operativni program ustrojen za upisnik poljoprivrednih gospodarstava. Što se tiče uvođenja prekovremenog rada, takvu odluku donio je predstojnik Ureda državne uprave u Brodsko-posavskoj županiji, čime je utvrđena obveza prekovremenog rada službenika, Službe za gospodarstvo i službenika ostalih službi ureda, koji su bili educirani za posao uspostavljanja upisnika poljoprivrednih gospodarstva, prema rasporedu i potrebama službe, te nije bilo osnova da tužiteljica ne ispuni taj dio svojih radnih obveza ...«

Neovlaštena poslua sredstvima povjerenima za izvršavanje poslova. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada pri uporabi povjerenom imovinom ili drugim sredstvima ne postupa s dužnom pažnjom, odnosno kada se povjerenom imovinom ili sredstvima neovlašteno koristi (primje-

¹¹ Rješenje kl. UP/I-114-01/08-01/13, ur. br. 515-07/2-08-17 od 16. listopada 2008.

¹² Presuda Us-148/2005-4 od 17. travnja 2008. kojom je odbijena tužba tužiteljice M.B. protiv odluke Višeg službeničkog suda u Zagrebu, kl. UP/II-114-0/04-01/23, ur. br. 515-05-04-2 od 1. listopada 2004.

rice za postizanje osobnog interesa ili neke druge nezakonite aktivnosti). Dakle, u konkretnom slučaju do povrede dolazi kada državni službenici u obavljanju službene dužnosti postupaju protivno načelu uporabe povjerenih imovine (čl. 24. ZDS-a). Tako je Službenički sud u Splitu¹³ utvrdio da je službenica počinila povredu opisanu kao neovlaštena posluga sredstvima povjerenima za izvršavanje poslova time što je »koristeći se protuzakonito službenim pečatom i lažnim potpisima na potvrdama koje inače potvrđuje i potpisuje za to određena odgovorna osoba, a koje je sama potpisivala, o čemu je podnositelj prijedloga izvješten 27. siječnja 2004., izvršila tešku povredu službene dužnosti, a sve stoga što je u vremenu od 25. studenoga 2003. do 26. studenoga 2003. ovjeravala dokumentaciju koja se u nastavku navodi ...« (prema: Juras, 2008: 95).

Odavanje službene ili druge tajne u vezi s obavljanjem državne službe. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada u obavljanju službene dužnosti postupi protivno načelu dužnosti čuvanja službene tajne i poštovanja privatnosti (čl. 21. ZDS-a). Dakle, do navedene povrede službene dužnosti neće doći ako čelnik tijela službenika oslobodi obveze čuvanja službene ili druge tajne u sudskom ili upravnom postupku, a riječ je o podacima bez kojih u tom postupku nije moguće utvrditi činjenično stanje i s tim u vezi donijeti zakonitu odluku. Naime, dužnost čuvanja službene ili druge tajne propisuje se posebnim zakonima i podzakonskim aktima, pa je nebitno na koji je način državni službenik u vezi s obavljanjem državne službe došao do podataka koji predstavljaju službenu ili neku drugu tajnu.

Obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta ili bez prethodnog odobrenja čelnika tijela. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik koji obavlja djelatnost koja je u suprotnosti s poslovima njegova radnog mjesta ili ako obavlja takvu djelatnost, a nema odobrenje čelnika tijela. Suprotno tome, ta povreda neće nastati uvijek kada državni službenik nema odobrenje čelnika tijela za obavljanje određene djelatnosti izvan poslova svoga radnog mjesta. Stoga državni službenik može obavljati poslove izvan redovitog radnog vremena i bez prethodnog odobrenja čelnika tijela ako obavljanjem tih poslova nije u sukobu interesa i ako time ne nanosi štetu ugledu državne službe. S tim u vezi, Juras opravdano smatra logičnim ... »da čelnik tijela neće odobriti obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta, pa je dio ove odredbe 'koja je u

¹³ Odluka kl. 114-02/04-01/00022, ur. br. 2181-001-06-00/00-04-0001 od 30. studenoga 2004.

suprotnosti s poslovima radnog mjesta' suvišan« (Juras, 2008: 95). Zato bi se ta odredba povrede službene dužnosti mogla precizirati tako da se taksativno nabroje koje su to djelatnosti koje nisu u suprotnosti s poslovima radnog mjesta koje državni službenik izvan redovnog radnog vremena može obavljati bez prethodnog odobrenja čelnika tijela ili koje djelatnosti on ne smije obavljati bez prethodnog odobrenja čelnika tijela izvan redovnog radnog vremena. Normiranjem na takav način znatno bi se olakšalo nadležnim disciplinskim tijelima da u disciplinskom postupku utvrde je li državni službenik počinio ovu povredu službene dužnosti. Na taj način možda bi se pridonijelo boljem ostvarenju načela zakonitosti djelovanja državne službe.

Onemogućavanje građana ili pravnih osoba u ostvarivanju prava na podnošenje zahtjeva, žalbi, prigovora i predstavki ili drugih zakonskih prava. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada pravnim ili fizičkim osobama onemogućuje ostvarivanje njihovih prava u postupku koja su im zajamčena u prvome redu Ustavom i drugim zakonima. Primjerice, to bi bio slučaj kada bi državni službenik u upravnom postupku rješavajući upravnu stvar donio upravni akt kojim ne bi dopustio građaninu ili pravnoj osobi da podnese žalbu koja je tim zakonom propisana kao dopuštena (npr. donese zaključak protiv kojega nema mjesta žalbi, a po zakonu je dopuštena posebna žalba).

Uporaba nevjerođostojne isprave u cilju ostvarivanja prava u službi. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada želi ostvariti neko pravo koje mu po zakonu ili drugom propisu ne pripada, pa radi ostvarivanja tog prava pribavi neku lažnu (nevjerodostojnu) ispravu. Tako je, primjerice, Službenički sud u Zagrebu¹⁴ utvrdio odgovornost državnog službenika jer je »u svojstvu službenika Ministarstva na potvrdi Sveučilišnog studijskog centra za stručne studije u Splitu br. 01-5/14-14226-2006 od 13. rujna 2006., broj 2, koji označava godinu studija, precrtao i upisao broj 3, a datum 30. rujna 2006., koji označava trajanje upisa na studiju, precrtao i upisao datum 30. rujna 2007., i tako prepravljenu potvrdu dana 29. siječnja 2007. predao službenici radi prijevremenog odlaska s rada dana 26. siječnja 2007., a koji mu je odobrio zamjenik predsjednika ...« U obrazloženju se navodi da je »iz priložene dokumentacije, posebice iz preslika preinačene potvrđnice te pisane izjave službenika od 20. siječnja 2007. kojom je izjavio da je samoinicijativno promijenio podatke na potvrdnici Sveučilišnog studijskog centra za stručne studije broj 01-5/14-14226-

¹⁴ Rješenje kl. UP/I-114-01/07-01, ur. br. 515-05/7-07-7 od 19. lipnja 2007.

2006 od 13. rujna 2006. i iz naprijed navedenog iskaza samog službenika nedvojbeno utvrđeno da je službenik počinio tešku povredu službene dužnosti radnjama opisanim dispozitivom ovog rješenja te je na taj način povrijedio odredbu čl. 5. ZDS kojom je opisano da državni službenici u obavljanju državne službe postupaju na temelju zakona i drugih propisa donesenih na temelju zakona«. U praksi su dosta česti primjeri ove vrste povrede službene dužnosti.

Ponašanje suprotno Etičkom kodeksu koje nanosi štetu ugledu službe. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada u službi ili u vezi sa službom, ili u svojem međusobnom odnosu, ili u odnosu prema građanima postupa protivno propisanim pravilima dobrog ponašanja (protivno Etičkom kodeksu). Tako je, primjerice, iz presude Upravnog suda Republike Hrvatske¹⁵ razvidno da je tužitelj protiv prvostupanjske presude disciplinskog suda Ministarstva unutarnjih poslova kojom je proglašen krivim za tešku povredu službene dužnosti propisanu čl. 112/1. t. 4. Zakona o policiji (NN 129/00), opisanu kao nedolično ponašanje u službi ili izvan nje, uložio tužbu koja je odbijena kao neosnovana s obrazloženjem u kojem se između ostalog navodi da je državni službenik kao tužitelj u ovoj stvari postupio suprotno Etičkom kodeksu čime je nanio štetu ugledu službe jer je neutvrđenog dana početkom studenoga 2002. od I. P. primio na čuvanje ilegalno uvezeni ... automobil marke Golf, bez registarske oznake, za koji je znao ili mogao znati da je porijeklom iz Njemačke i da je u Hrvatsku uvezen bez prijavljivanja carine ... U razdoblju od 8. svibnja do 18. svibnja 2007. za vrijeme službe, službenim vozilom, po prethodnom dogovoru s D. P., došao je u dvorište njegove obiteljske kuće, gdje je tužitelj iz upravljača navedenog vozila kao i iz dijela instrument-ploče, demontirao i izvadio zračne jastuke te potom na upravljač vozila montirao aktivirani zračni jastuk te su tako demontirane zračne jastuke na benzinskoj postaji »Antunović« u Sesvetama prodali za 1.800,00 kn i podijelili novac.

Nedoličan odnos prema strankama i iskazivanje bilo kakvog oblika netrpeljivosti prema ljudima. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada se prema strankama ponaša nedolično (primjerice kada ih u obavljanju službene dužnosti vrijeđa), kada u svojem postupanju diskriminira ili povlašćuje građane po različitim osnovama (primjerice dobi, nacionalnosti, etničkoj i teritorijalnoj pripadnosti, jeziku ili zbog nekih drugih razloga) suprotno Ustavom i zakonima utvrđenim pravima i slobodama.

¹⁵ Presuda Us-2283/2004-4 od 20. veljače 2008.

Drugim riječima, tu povredu čini državni službenik kada postupajući suprotno načelu zabrane diskriminacije i povlašćivanja (čl. 6. ZDS-a). Tako, primjerice, iz obrazloženja presude Upravnog suda Republike Hrvatske¹⁶ protiv rješenja tuženog Ministarstva obrane Republike Hrvatske, kojom se tužba odbija: »... tuženo tijelo na valjani je način utvrdilo da je tužiteljica u svom prigovoru na raspored na radno mjesto iznijela niz neistinitih kvalifikacija poput 'spletom čudnih okolnosti intriga završila u skladištu kao rukovoditelj', 'ima najkompetentniju stručnu izobrazbu od svih djelatnica (službenica)', 'u Zb Pula službenice imaju čudne školske spreme', provedba stegovnog postupka, donošenje stegovne mjere, odnosno razloga zbog kojeg ju je dobila smiješni su i nakaradni', 'u cijeloj ovoj zamršenoj intrigantnoj situaciji i dalje se radi po starom' narušavala međuljudske odnose u 92. Zb ...«

Neopravdan izostanak s posla od dva do četiri dana uzastopno. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada bez opravdanog razloga ili bez odobrenja nadređenog državnog službenika izostane s radnog mjesta od dva do četiri dana uzastopno. Na primjer, iz jednog rješenja Službeničkog suda u Zagrebu¹⁷ razvidno je da je državna službenica počinila tu povredu jer je neopravdano izostala s posla tri dana uzastopno i za to vrijeme neovlašteno se koristila godišnjim odmorom, a da nije imala dopuštenje nadležne osobe niti rješenje za korištenje godišnjim odmorom.

Ponašanje zbog kojega je tri puta izrečena kazna za laku povredu službene dužnosti. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik kada po četvrti put počinu istu (laku) povredu službene dužnosti, čime se laka povreda pretvara u tešku povredu službene dužnosti (Juras, 2008: 97). To je vrsta povrede kod koje dolazi do izražaja neodgovornost u ponašanju državnog službenika te mu se mora jasno dati do znanja da je njegovo ponašanje nedopušteno i da se kao takvo mora sankcionirati.

Druge povrede službene dužnosti koje su kao teške propisane posebnim zakonom. Tu povredu službene dužnosti čini državni službenik prema posebnom zakonu, a ona je dodatno teža nego za ostale državne službenike (povrede koje počine policijski službenici najčešći su primjeri u praksi, pa su stoga neki od njih već navedeni).

Teške se povrede službene dužnosti, baš kao i lake, mogu propisati i posebnim zakonima. Već spomenuti Zakon o policiji (kao posebni zakon koji propisuje dodatne teže povrede službene dužnosti) u teške povrede

¹⁶ Presuda Us-4740/2004-5 od 23. siječnja 2008.

¹⁷ Rješenje kl. UP/I-114-01/08, ur. br. 515-07/2-08-11 od 15. rujna 2008.

službene dužnosti ubraja: davanje podataka neovlaštenim osobama, nepravilno ili nenamjensko korištenje povjerenim sredstavima, poduzimanje ili nepoduzimanje bilo koje radnje s ciljem onemogućavanja ili otežavanja pravilnog funkcioniranja službe, nedolično ponašanje u službi ili izvan službe, iznošenje neistinitih činjenica o službi te ponavljanje lakših povreda (dvije lakše povrede ili više njih u godinu dana) (čl. 112.). Također se u sudskoj praksi Upravnog suda veći dio presuda odnosi na teške povrede službene dužnosti policijskih službenika gdje se, uglavnom, tužba odbija kao neosnovana, dok se onaj manji dio presuda odnosi na teške povrede službene dužnosti djelatnika Ministarstva obrane, carinskih službenika, u kojima se tužba također odbija kao neosnovana.

Teške povrede službene dužnosti, za razliku od lakih, imaju određene posebnosti. One se mogu propisivati samo zakonom te pri njihovu nabranjanju zakonodavac (baš kao i pri nabranjanju lakih povreda službene dužnosti) ostavlja mogućnost da se i neke druge povrede službene dužnosti mogu kao teške propisati posebnim zakonom (Borković, 1999: 147). Zakonodavstva drugih zemalja daju različite opise teških povreda službene dužnosti. Tako, primjerice, prema *slovenskom* zakonu u teške se povrede službene dužnosti ubrajaju: radnje počinjene u službi i u svezi sa službom koje su istovjetne kaznenom djelu za koje se provodi sudski postupak zbog službene dužnosti, nezakonito ponašanje u službi, nezakonito upravljanje državnim fondovima ili upravljanje državnim fondovima suprotno njihovoj namjeni, prekoračenje, zanemarivanje i druge zlouporabe prava, obveza i odgovornosti koje proizlaze iz službe, povreda načela nepristranosti i političke neutralnosti; povreda prava državnih službenika, povreda načela zaštite tajnosti podataka, povreda službe i ograničenja vezana uz primanje darova, iznimno nepravilno, nasilno ili uvredljivo ponašanje prema strankama ili suradnicima tijekom obavljanja službe te ponovno počinjenje lakog disciplinskog djela utvrđenog konačnom odlukom; povreda službene dužnosti utvrđena zakonom, kolektivnim sporazumom, ugovorom o radu (čl. 123/2. ZJU). Suprotno tome, zakon *Bosne i Hercegovine* ne pravi razliku između lakih i teških povreda službene dužnosti, već u povrede službene dužnosti ubraja: izvršavanje radnji koje znače kazneno djelo protiv službene dužnosti ili drugo kazneno djelo odnosno prekršaj kojim se nanosi šteta ugledu državne službe što čini državnog službenika nepodobnim za rad u državnoj službi, odavanje državne, vojne i službene tajne, zlouporabe i prekoračenja službenih ovlasti, neizvršavanje ili nesavjesno i nemarno obavljanje povjerenih poslova i zadataka, bavljenje djelatnostima kojima se onemogućuje ili otežava građanima ili drugim osobama ostvarivanje njihovih prava u postupcima pred organima državne službe,

bavljenje djelatnostima ili radom koji je u opreci s interesima državne službe, nanošenje veće materijalne štete namjerno ili krajnjom nepažnjom, neopravdano izbjivanje s posla, kršenje pravila radne discipline u državnoj službi, nepravodobno i neuredno obavljanje povjerenih poslova i zadataka u državnoj službi, neprimjereno ponašanje prema građanima, suradnicima i drugim osobama u obavljanju državne službe.¹⁸

Sličnosti teških i lakih povreda službene dužnosti očituju se u tome što obje vrste zahtijevaju poštovanje propisanih zakonskih pravila (primjerice načelo zakonitosti pri izricanju kazne i dr.) u postupku povrede službene dužnosti. Razlike se očituju u vrsti propisa kojima se te povrede reguliraju, ali postoje i neke druge (Borković, 1999: 139). Može se uočiti podudarnost hrvatskog i slovenskog zakonodavstva. Razlog tomu najvjerojatnije je prilagodba, prijenos te internalizacija inozemnih iskustava i normativnih osnova radi uspostave kvalitetnog sustava državne uprave. Naime, kroz lake i teške povrede službene dužnosti, odnosno kroz njihovo činjenje ili nečinjenje, može se uočiti kako se državni službenici ponašaju u državnoj službi u obavljanju svojih službenih dužnosti. Stoga se danas sve više govori o etičnosti postupanja u državnoj službi, pa se s tim u vezi javlja sve veće zanimanje za sprječavanje moralno štetnog ponašanja kao jednog od uzroka neučinkovitosti države uprave koji se pojmovno može odrediti kao korupcija (podmićivanje, primanje novca i sl.) (v. Kregar et al., 1998: 244).

3. Pravila ponašanja državnih službenika – Etički kodeks

Svako ponašanje državnog službenika kojim se nanosi šteta ugledu službe jest teška povreda službene dužnosti. Pravila o tome kako se državni službenici trebaju ponašati u obavljanju službene dužnosti sadržana su i u Etičkom kodeksu. U današnje se vrijeme jako puno piše i govori o etici kao nauci o moralu, koje je značaj i cilj ne samo da nas upozna s time što je moral već i da nas upozna koje su njegove osnovne komponente te da zauzme kritičko stajalište prema postojećoj moralnoj praksi (Klaić,

¹⁸ Čl. 55/2. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine. O tome v. čl. 5.–18. Uredbe o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 550/04 od 2. prosinca 2004.

1990). Etiku i pravila etičnog ponašanja vrlo je teško i nezahvalno propisivati pravnim aktima (Kopajtich-Škrlec, 2006: 3). Stoga zadatak etike nije samo u tome da upozori na sva različita i raznolika gledanja ljudi, već i da izvrši vrijednosnu ocjenu i da uputi na prave istinske vrijednosti. Etički problemi javljaju se gotovo u svim društvenim sustavima, među kojima je i sustav državne uprave. Najčešći etički problemi su korupcija, manipulacija, patronaža i slični.¹⁹ Upravo je to razlog za donošenje Kodeksa kojemu je primarni cilj da državni službenici svojim ponašanjem zaštite javni i svoj osobni interes utemeljen na Ustavu i zakonu i tako pridonesui ugledu državne službe u kojoj rade.

Za praćenje primjene Kodeksa zaduženi su povjerenici za etiku koje imenuju čelnici za svoja tijela. Njihova je zadaća da promoviraju etičko ponašanje u međusobnim odnosima državnih službenika i odnosima službenika prema građanima, savjetovanje službenika o etičkom ponašanju, zaprimanje pritužbi službenika i građana na neetičko i moguće korumpativno postupanje službenika, i s tim u vezi vođenje njihovih evidencija.

Osim povjerenika za etiku postoje i druga tijela koja provode postupak ispitivanja u slučaju postojanja dvojbi o povredi Kodeksa – Odjel za etiku u Ministarstvu uprave i Etičko povjerenstvo. U obavljanju službene dužnosti državni službenici dužni su primjenjivati načela državne službe propisana ZDS-om i ona propisana Kodeksom koja se na njih nadovezuju i imaju svoj ustavni temelj. ZDS propisuje mogućnost donošenja posebnih etičkih kodeksa kojima se također propisuju pravila ponašanja državnih službenika.²⁰

Velika pozornost donošenju etičkih kodeksa odnosno propisivanju pravila ponašanja u državnoj službi posvećuje se i u drugim zemljama. U *Bosni i Hercegovini* načela ponašanja državnih službenika u tijelima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine regulirana su Etičkim kodeksom za državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine.²¹ Cilj je Etičkog kodeksa da državni službenici, kao personifikacija tijela državne službe,

¹⁹ Tako se u teoriji službeničkog prava kao glavni društveni odnosi na koje se protežu pravila službeničke etike navode četiri takva odnosa: odnos službenika prema građanima kao pojedincima, odnos prema društvu kao cjelini, odnos prema upravnoj organizaciji te odnos prema radu (v. Pusić, 2002: 247).

²⁰ Odredbe o donošenju posebnih etičkih kodeksa sadržane su u čl. 19. Kodeksa, prema kojima čelnici državnih tijela uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske mogu donositi posebne etičke kodekse kada posebnosti državne službe to zahtijevaju. Opširnije u: Ratković i Jeromela (2006).

²¹ Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 7/05.

svojim ponašanjem štite javni i privatni interes utemeljen na Ustavu i zakonu i tako pridonose jačanju uloge i ugleda državne službe (t. 2. Etičkog kodeksa). Slično je i u drugim zemljama. Primjerice, *Njemačka* ima Federalni disciplinski kodeks, dok *Velika Britanija* nema nikakav zakon o disciplini državnih službenika, ali ima detaljan etički kodeks. Nadalje, u *Irskoj* su Ured za državnu službu i povjerenici za lokalna imenovanja zajedno izdali stratešku izjavu koja postavlja etičke i profesionalne standarde, dok je u *Australiji* Kodeks ponašanja uveden još 1999. donošenjem Zakona o državnoj službi. Naime, on pokazuje jednu drugu tendenciju, a to je uporaba Kodeksa ponašanja koji u državnoj službi daje niz pravila (načela) kako upravljati zaposlenjem u državnoj službi. Svako nepridržavanje Kodeksa ponašanja povlači za sobom izricanje disciplinske sankcije nadređene osobe u toj službi, s tim da se unutar svake pojedine službe mogu uvesti različiti postupci za različite kategorije službenika (Hodeges Aeberhard, 2001: 32).

Svim navedenim zemljama zajedničko je da se u obavljanju službene dužnosti svi državni službenici moraju pridržavati pravila ponašanja propisanih kodeksom, pri čemu moraju voditi brigu o tome da svojim ponašanjem ne naškode ugledu državne službe. Ako u nekoj državi ne postoje generalna pravila o etici, to ne znači da etika ne postoji u državnoj službi tih zemalja, već da, naprotiv, u tim zemljama državni službenici imaju velik stupanj slobode u propisivanju i primjeni vlastitih etičkih pravila ponašanja. U hrvatskom pravu postoji mišljenje da se kvaliteta ponašanja državnih službenika u obavljanju državne službe ne može izvoditi iz postojanja pisanih etičkih pravila, već iz vlastitih (osobnih) etičkih pravila, te da bi donošenje Kodeksa od strane samih državnih službenika bilo zasigurno kvalitetnije rješenje (Ratković i Jeromela, 2006: 11). U vezi s time Koprić (2003: 449–450), primjera radi, izvodi nekoliko područja i segmenata korjenite reforme državne uprave u Hrvatskoj (tri aspekta: strukturni, funkcionalni i personalni aspekt), među kojima su razvoj etičkih standarda u upravi i druge antikorupcijske mjere.

4. Disciplinske sankcije

4.1. Disciplinske sankcije za lake povrede službene dužnosti

Disciplinske sankcije izreći će se državnim službenicima protiv kojih je pokrenut i vođen disciplinski postupak za počinjenu povredu službene dužnosti ako je u tom postupku utvrđena njihova odgovornost. Stoga dis-

ciplinski postupak svoj cilj ostvaruje upravo kroz izricanje disciplinskih sankcija. Važnost izricanja disciplinske sankcije odgovornom državnom službeniku sastoji se u tome da ona ne pogađa samo njega osobno, već se kroz njezino izricanje nameće obveza i drugim državnim službenicima da u državnoj službi u kojoj rade obavljaju svoje službene dužnosti sukladno zakonu i propisima donesenim temeljem zakona (usp. Kolakušić, 2006: 159). Prema ZDS-u, za lake povrede službene dužnosti državnom službeniku mogu se izreći sljedeće sankcije (čl. 110/1.):

- 1) usmena opomena,
- 2) pisana opomena,
- 3) pisana opomena s upisom u očevidnik državnog službenika,
- 4) novčana kazna u visini do 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kada je kazna izrečena.

Od svih njih, disciplinska sankcija opomene (bilo usmene ili pisane) najblaži je oblik sankcije koju je moguće izreći u postupku najlakših povreda službene dužnosti. S druge strane, disciplinska sankcija novčane kazne ovdje je, slično kao i u kaznenom postupku (za lakša kaznena djela), prikladna za lakše povrede službene dužnosti, ali ipak teže od onih za koje se izriče opomena. U teoriji joj se kao prednost pripisuje adekvatnost jer se lako prilagođuje zahtjevima individualizacije, a njezino izvršenje ne košta društvo mnogo. Bez obzira na tu prednost novčane kazne, ona u praksi nije baš prikladno sredstvo kažnjavanja državnog službenika.

Pri određivanju disciplinskih sankcija državnim službenicima u postupcima lakih i težih povreda službene dužnosti mora se voditi računa o nekim osnovnim (zajedničkim) pravilima koja su zapravo kriteriji za izricanje disciplinskih sankcija. Osnovno je pravilo da se uzimaju u obzir težina počinjene povrede i nastale posljedice, stupanj odgovornosti državnog službenika, okolnosti u kojima je povreda počinjena te olakotne i otegotne okolnosti na strani državnog službenika (čl. 11. ZDS).

Odredbe o određivanju disciplinskih sankcija za lake povrede službene dužnosti različito se propisuju u zakonodavstvima nekih drugih zemalja. Tako se u *Sloveniji* za lake povrede službene dužnosti mogu izreći opomena i novčana kazna koja ne prelazi 15% plaće za puno radno vrijeme (čl. 124. ZJU). U *Francuskoj* se može izreći privremena suspenzija prava napredovanja u službi i unapređenja za određeni period, vraćanje u niži položaj te obvezno umirovljenje, dok novčana kazna kao disciplinska sankcija ne postoji (Cardona, 2002: 6). U *Austriji* se raspon disciplinskih sankcija kreće od ukora, novčane kazne (može biti veća ili manja) i otkaza,

a disciplinske sankcije izriču različita tijela koja imaju i različite nadležnosti za donošenje disciplinskih sankcija (kao npr. disciplinska komisija, drugostupanjska disciplinska komisija i prizivna komisija).

Pri određivanju disciplinskih sankcija, osim težine počinjene povrede, mora se voditi računa o drugim okolnostima kao što su: koliko je visina planirane kazne primjerena da bi se državni službenik odvratilo od počinjenja daljnjih povreda, osobne te ekonomske prilike državnog službenika. U *Bosni i Hercegovini* za povrede službene dužnosti državnim službeniku mogu se izreći: javna pismena opomena, suspenzija prava sudjelovanja u javnim natječajima za unapređenje u državnoj službi za razdoblje od najviše dvije godine, kaznena suspenzije s poslova i plaće tijekom razdoblja od dva dana do trideset dana, vraćanje na nižu kategoriju u okviru radnih mjesta do prestanka radnog odnosa. Stoga disciplinske sankcije u postupku zbog lake povrede službene dužnosti u *Bosni i Hercegovini* izriče disciplinska komisija koja, ako utvrdi da je državni službenik počinio tu povredu, izriče jednu od disciplinskih sankcija.

4.2. Disciplinske sankcije za teške povrede službene dužnosti

Za teške povrede službene dužnosti državnim službenicima izriču se disciplinske sankcije. Na taj način, izricanjem disciplinskih sankcija odnosno kažnjavanjem državnih službenika ostvaruje se cilj i svrha vođenja disciplinskog postupka. Prema hrvatskom Zakonu, za teške povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće disciplinske sankcije (čl. 110/2. ZDS-a):

- 1) novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci, u mjesečnom iznosu do 20% ukupne plaće isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena,
- 2) zabrana promicanja u trajanju od dvije do četiri godine,
- 3) zabrana napredovanja u trajanju od dvije do četiri godine,
- 4) premještaj na drugo radno mjesto niže složenosti poslova,
- 5) uvjetna kazna prestanka državne službe,
- 6) prestanak državne službe.

Od tih disciplinskih sankcija za teške povrede službene dužnosti, disciplinska sankcija – novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci, u mjesečnom iznosu do 20% ukupne plaće isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena – najlakši je oblik sankcije koja u praksi vrlo često

pogađa državnog službenika, dok je, suprotno njoj, disciplinska sankcija prestanka državne službe najteži oblik sankcije koji može pogoditi državnog službenika.

I uvjetna kazna prestanka državne službe može se izreći kao kazna prestanka državne službe uz rok kušnje od jedne godine, s tim da se kazna neće izvršiti pod uvjetom da državni službenik u ostavljenom roku ne počinu novu tešku povredu službene dužnosti. Za teške povrede službene dužnosti zbroj novčanih kazni izrečenih u jednom mjesecu ne može iznositi više od 30% ukupne plaće isplaćene državnom službeniku u tom mjesecu.

Disciplinska sankcija – kazna premještaja na drugo radno mjesto niže složenosti poslova može se izreći samo ako postoji slobodno radno mjesto u državnom tijelu.

Baš kao i pri određivanju disciplinskih sankcija za lake povrede službene dužnosti, i ovdje se pri određivanju disciplinskih sankcija uzimaju u obzir iste okolnosti. Dakle, u konkretnom slučaju, riječ je o zajedničkim odredbama koje jednako vrijede neovisno o tome je li u pitanju laka ili teška povreda službene dužnosti. Te zajedničke odredbe odnose se na: težinu počinjene povrede i nastale posljedice, stupanj odgovornosti državnog službenika, okolnosti u kojima je povreda počinjena te olakotne i otegotne okolnosti na strani državnog službenika.

Disciplinske sankcije za teške povrede službene dužnosti različito se izriču i određuju i u nekim drugim zemljama. Primjerice, u zemljama srednje i istočne Europe disciplinske sankcije koje proizlaze iz disciplinskih djela državnih službenika ne mogu se izreći bez provođenja propisanog postupka i bez poštovanja ovih osnovnih načela: načela prava na obranu (*adversal principle*), načela pristupa dokumentima (dokazima), načela saslušanja državnog službenika te načela prava na žalbu (Cardona, 2002: 4).

U Sloveniji se za teške povrede službene dužnosti državnom službeniku mogu izreći sljedeće disciplinske sankcije: novčana kazna, razrješenje s dužnosti (položaja), premještaj na niži rang te otkaz ugovora o radu. Otkaz ugovora o radu kao disciplinska sankcija provodi se u slučaju kada je državni službenik počinio disciplinsko djelo namjerno ili grubom nepažnjom (veliki nemar). Pri izboru disciplinske sankcije mora se voditi računa o ograničenjima kao što su: stupanj odgovornosti državnog službenika, stupanj krivnje, težina posljedica te subjektivne i objektivne okolnosti u kojima je počinjeno disciplinsko djelo (čl.127/1. ZJU).

U Francuskoj se disciplinske sankcije koje se izriču državnom službeniku u disciplinskom postupku dijele u četiri skupine (prema: Borković, 1999:

149): (a) opomena (*l'avertissement*) i ukor (*le blâme*); (b) skidanje s popisa za napredovanje, spuštanje u niži red (*l'abaissement d'échelon*); (c) udaljenje s funkcije u trajanju maksimalno do 15 dana i premještanje iz ureda te (d) vraćanje u niži rang (*la rétrogradation*), udaljenje iz službe u trajanju od šest mjeseci do dvije godine, umirovljenje i otpuštanje iz službe.

Odredbe čl. 6/1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe (Europska konvencija) primjenjuju se i na disciplinske sankcije u državnoj službi od odluka Europskog suda za ljudska prava od 8. prosinca 1999. (*Pellegrin*) i 23. veljače 2000. (*Hermite*). Stoga na odluke o disciplinskim sankcijama državni službenik može pokrenuti postupak pred tim sudom ako nije saslušan ili ako su zanemarena druga osnovna proceduralna jamstva. Kada je državne službenike postavila javna vlast, njihove disciplinske kazne ne mogu promijeniti nacionalni sudovi. Tako u nekim zemljama (npr. Francuska) postoji postupak savjetovanja upravne paritetne komisije (*commission administrative paritaire*) koja predstavlja disciplinsko vijeće i daje svoje mišljenje u slučajevima moguće primjene ozbiljnih sankcija. U drugim zemljama pravo državnog službenika da uloži žalbu protiv disciplinske odluke o sankciji je obvezno (i to u okviru službe ili prije samog odlaska na sud), a u drugima je to njegovo diskrecijsko pravo.

Može se zaključiti da se uređenju disciplinskih sankcija za lake i teške povrede službene dužnosti različito pristupa u različitim zemljama. Uzrok tome najvjerojatnije su čimbenici kao npr. pravna tradicija razvoja državne službe, organizacija državne vlasti i slično. Svima njima zajedničko je da u slučaju povreda službene dužnosti (lakih i teških) propisuju mjere (preventivne i represivne) radi sprečavanja negativnih posljedica koje te povrede mogu proizvesti na odgovornog službenika i opći javni interes. Većina njih, kao i Hrvatska, za lake povrede službene dužnosti izriče opomenu i novčanu kaznu kao najlakše oblike disciplinske sankcije (npr. *Slovenija, Bosna i Hercegovina, Austrija*), pri čemu se austrijsko zakonodavstvo samo terminološki, a ne i bitno razlikuje od zakonodavstava drugih zemalja (npr. za disciplinsku sankciju »opomena« koristi izraz ukor). U nekim zemljama, primjerice u *Francuskoj*, za razliku od hrvatskog i austrijskog zakonodavstva, novčana kazna kao lakši oblik disciplinske sankcije uopće ne postoji.

Pri uređenju i određivanju disciplinskih sankcija u *slovenskom* zakonodavstvu postoje sličnosti i neke (zanemarive) razlike od hrvatskog zakonodavstva. Naime, slovenski zakon pri izricanju novčane kazne, i kod lakih i teških povreda službene dužnosti, uzima veći postotak visine plaće, pa se

može reći da je u tom dijelu stroži od hrvatskoga. Kod izricanja disciplinskih sankcija državnim službenicima u postupku lakih i teških povreda službene dužnosti, oba zakona, hrvatski i slovenski, propisuju okolnosti o kojima se mora voditi računa pri samom izricanju disciplinskih sankcija. Razlika između tih okolnosti više je terminološka nego bitna, s tim da slovenski zakon proširuje ta ograničenja tako da pri izricanju disciplinske sankcije uzima u obzir okolnosti kao što su: prethodna disciplinska sankcija izrečena državnom službeniku te priroda disciplinskog djela i izrečenih mjera. Drugim riječima, to znači da se pri izricanju disciplinskih sankcija uzimaju u obzir mjere koje su upisane u kadrovsku evidenciju, a nisu brisane iz evidencije.²²

4.3. Suspenzija kao posebna mjera u disciplinskom postupku

Suspenzija ili udaljenje iz službe posebna je mjera koja se primjenjuje na državnog službenika za kojeg se sumnja da je povrijedio službenu dužnost. Riječ je o posebnoj mjeri koja nije sankcija jer još nije utvrđena disciplinska odgovornost državnog službenika. Naime, cilj je suspenzije da se državnog službenika privremeno udalji iz službe dok traje postupak utvrđivanja povrede koja je takva da bi njegov ostanak u službi mogao štetiti interesima službe. To udaljavanje iz službe privremenog je karaktera, povlači za sobom posljedice koje pogađaju državnog službenika (ovisno od slučaja do slučaja), a one se odnose na plaću za vrijeme udaljavanja iz službe. ZDS propisuje slučajeve u kojima se primjenjuje ta mjera. Osnovno pravilo je da se državnog službenika suspendira samo ako su ispunjene pretpostavke određene zakonom, a to su, sukladno čl. 112/1. ZDS:

- (1) protiv državnog službenika je pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi, dok traje taj postupak, mogao štetiti interesima službe;
- (2) protiv njega je pokrenut istražni postupak i određen mu je pritvor.

²² Konačna disciplinska mjera upisuje se u kadrovsku evidenciju. Upisi disciplinskih mjera u kadrovsku evidenciju mogu se brisati pod uvjetom da državni službenik u roku od jedne godine od dana pravomoćnosti disciplinske mjere za laka disciplinska djela, ili u roku od dvije godine od dana pravomoćnosti disciplinske mjere za teža disciplinska djela, ne počinu nikakvo disciplinsko djelo. Smatrat će se tada da nikakve disciplinske mjere nisu bile izrečene protiv njega (čl. 126. ZJU).

U navedenim slučajevima suspenzija će trajati do okončanja tih postupaka, a ako je protiv službenika pokrenut istražni postupak i određen mu je pritvor, suspenzija će trajati do isteka pritvora. Osnovna je pretpostavka za izricanje suspenzije da je povreda takve prirode da bi ostanak državnog službenika u službi mogao štetiti interesima službe.

Suspenzija je slično uređena i u drugim zemljama. U *Sloveniji* državnom će se službeniku izreći privremena suspenzija s posla ako je počinio tešku povredu službene dužnosti. Bit će suspendiran sve dok se ne okonča disciplinski postupak koji se vodi protiv njega, ako bi njegova nazočnost štetila interesima službe ili mogla ometati vođenje disciplinskog postupka. U tom slučaju privremena suspenzija provodi se tako da se ograniče ili opozovu ovlasti državnog službenika, da ga se premjesti na drugo radno mjesto ili da mu se zabrani rad (čl. 131. ZJU).

U *Bosni i Hercegovini* državnom službeniku izriče se preventivna suspenzija (obvezna ili alternativna). *Preventivna suspenzija* je posebna mjera koja se provodi u slučaju kad se protiv državnog službenika pokrene kazneni postupak temeljem istih činjenica koje su razmatrane u disciplinskom postupku.²³ S druge strane, *obvezna ili alternativna suspenzija* kao posebna mjera (o kojoj odlučuje rukovoditelj organa državne službe po službenoj dužnosti čim sazna da su se ispunili uvjeti propisani zakonom) provodi se ako se protiv državnog službenika pokrene kazneni postupak za kazneno djelo počinjeno u obavljanju službene dužnosti i/ili ako se državni službenik nalazi u pritvoru.

Po hrvatskom pravu, protiv rješenja o suspenziji državni službenik može uložiti žalbu nadležnom službeničkom sudu, ali žalba ne odgađa izvršenje rješenja. Za vrijeme suspenzije državnom službeniku pripada pravo na plaću, i to u iznosu 60%, a ako uzdržava obitelj, taj postotak je veći i iznosi 80% plaće isplaćene u mjesecu koji je prethodio udaljenju iz službe. Pravo na punu plaću državni službenik ostvaruje tek od dana povratka u državnu službu, a ako izdržava kaznu zatvora u trajanju do šest mjeseci, za vrijeme trajanja izdržavanja te kazne prava iz državne službe miruju (čl. 114/1 i čl. 115/1. ZDS). Slično je s pravima državnog službenika u *Sloveniji* u slučaju privremene suspenzije (čl. 133. ZJU).

Na kraju je važno istaknuti da u svim zemljama za izricanje suspenzije postoje određena zakonska pravila i da je pri izricanju suspenzije tijelo nadležno za izricanje strogo vezano propisanim zakonskim pravilima.

²³ Čl. 73. i 74. Uredbe o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine.

5. Zaključak

Do povrede službene dužnosti (bilo lake ili teške) u državnoj službi dolazi kad se državni službenici u obavljanju službe ne drže zakona, drugih propisa donesenih temeljem zakona i ako se ne ponašaju u skladu s pravilima ponašanja u obavljanju službe. Lake povrede službene dužnosti su lakši oblici kršenja prava i dužnosti državnih službenika za koje se zakonom propisuju i lakše disciplinske sankcije, dok su teške povrede službene dužnosti teži oblici kršenja prava i dužnosti državnih službenika i zbog toga se zakonom za njih propisuju i teže disciplinske sankcije. Osim navedene razlike, postoje još neke druge. Tako se lake povrede službene dužnosti osim zakonom uređuju i uredbom Vlade i pravilnikom o unutarnjem redu, dok se teške povrede službene dužnosti mogu urediti samo zakonom (i drugim posebnim zakonima). Osim različitih vrsta propisa koji se na njih primjenjuju, postoje i različite disciplinske sankcije za svaku od tih povreda. Drugim riječima, za slučajeve kršenja prava i dužnosti u obavljanju državne službe državnim se službenicima na temelju zakona izriču različite disciplinske sankcije. Uz navedeno, važno je spomenuti da postoje različiti rokovi zastare postupka za svaku od tih povreda kao i rokovi za izvršenje izrečenih disciplinskih sankcija.

Pregled komparativnog materijala pokazuje da je hrvatsko zakonodavno uređenje povreda službene dužnosti i disciplinskih sankcija prilično dobro usklađeno sa zakonodavstvom drugih zemalja. Međutim, svaka od zemalja, kao što su Slovenija, Bosna i Hercegovina, Srbija, daje različite opise povreda službene dužnosti. Suprotno tome, u Austriji ne postoji poseban popis lakih i teških povreda službene dužnosti, nego je nadležnom disciplinskom tijelu prepušteno da procijeni je li određeno ponašanje (činjenje ili nečinjenje) državnog službenika u državnoj službi povreda službene dužnosti ili nije. Slično je i s disciplinskim sankcijama koje se također različito uređuju u svakoj od tih zemalja. Većina zemalja, baš kao i Hrvatska, za lake povrede službene dužnosti državnim službenicima izriče opomenu i novčanu kaznu (Slovenija, Bosna i Hercegovina, Austrija), pri čemu se u tom pogledu austrijsko zakonodavstvo samo terminološki, a ne i bitno razlikuje od zakonodavstava drugih zemalja (npr. za disciplinsku sankciju »opomena« koristi se izrazom ukor). U drugim zemljama, kao što je Francuska, za razliku od hrvatskog i austrijskog zakonodavstva, novčana kazna kao lakši oblik disciplinske sankcije uopće ne postoji.

Uzroci tih različitosti najvjerojatnije su čimbenici koji su karakteristični za svaku zemlju, a to mogu biti, primjerice, pravna tradicija razvoja

državne službe, način na koji je organizirana državna vlast u svakoj od tih zemalja i drugo. No bez obzira na to, svima njima, uključujući i Hrvatsku, zajedničko je da kroz izricanje disciplinskih sankcija kazne (discipliniraju) odgovornog državnog službenika i na taj način spriječe i druge državne službenike da ne čine povrede u obavljanju državne službe. Samo se sankcioniranjem odgovornih državnih službenika za propuste u obavljanju službe ostvaruje svrha vođenja disciplinskog postupka kako bi se osiguralo efikasno funkcioniranje državne službe i u konačnici povjerenje građana u rad državnih službenika, odnosno povjerenje u rad cjelokupne državne uprave.

Literatura

- Borković, Ivo (1999) Službeničko pravo. Zagreb: Informator
- Cardona, Francisco (2002) Foundations and procedures on discipline of civil servants. www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf
- Damjanović, Jasmina, Edmond Miletić, Hans – Achim Roll, Štefka Korade Purg (2006) Civil Service system in the Republic of Serbia. Compilation of laws and explanatory articles. Beograd: Republika Srbija, Vlada, Republički sekretarijat za zakonodavstvo, Služba za upravljanje kadrovima
- Hodeges Aeberhard, Jane (2001) Comparative study of contents of civil service statutes. <http://ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/gllad/cs.pdf>
- Juras, Damir (2008) Povrede službene dužnosti. Hrvatska pravna revija br. 92.
- Kolakušić, Mislav (2006) Postupak zbog povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika (s osvrtom na policijske i sudske službenike). Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi. Zagreb: Inženjerski biro d.d.
- Kopajtich-Škrlec, Nives (2006) Etika i etičnost u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Informator br. 5504.
- Koprić, Ivan (2003) Modernizacija hrvatske uprave. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Kregar, Josip (1998) Korupcija. U: Hrestomatija upravne znanosti, svezak I. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Milković, Darko (2005) Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti. Radno pravo – javne i državne službe br. 6/05.
- Pusić, Eugen (2002) Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga
- Ratković, Kristina, Sandra Jeromela Kurick (2006) Posebni etički kodeksi. Informator br. 5469–5470.

Pravni izvori i odluke

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – Međunarodni ugovori br. 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06 i 2/10

Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 127/07 i 27/08

Zakon o sudovima, NN 150/05, 16/07, 113/08 i 153/09

Zakon o policiji, NN 129/00 i 41/08

Etički kodeks državnih službenika, NN 49/06 i 134/08

Etički kodeks za državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 7/05

Zakon o javnih uslužbenicima, Uradni list Republike Slovenije št. 56/02, 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05, 62/05 Odluka US U-I-294/04-15, 113/05, 21/06 Odluka US U-I-343/04-11, 23/06 Zaključak US U-I-341/05-10, 32/06, 62/06 Zaključak US: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US U-I-227/06-27, 11/07 Zaključak US U-I-214/05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 69/08 i 74/09

Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06

Zakon o državnim službenicima Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije br. 79/05, 81/05 i 83/05

Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosni i Hercegovini, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 72/04 i 75/09

Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske Us-2244/2004-6 od 20. 2. 2008.

Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske Us-4166/2004-4 od 12. 3. 2008.

Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske Us-6628/2004-4 od 30. 1. 2008.

Presuda Upravnog suda RH Us-2283/2004-4 od 20. 2. 2008.

Presuda Upravnog suda RH Us-4740/2004-5 od 23. 1. 2008.

Rješenje Službeničkog suda u Zagrebu kl. UP/I-114-01/08, ur. br. 515-07/2-08-11 od 15. 9. 2008.

Rješenje Službeničkog suda u Splitu kl. UP/I-114-01/07-01/41, ur. br. 515-07/02-08-22 od 3. 4. 2008.

Rješenje Službeničkog suda u Splitu kl. UP/I-114-01/08-01/13, ur. br. 515-07/2-08-17 od 16. 10. 2008.

Internetske stranice

www.oecd.org/dataoecd/27/45/37197156.pdf.

<http://ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/gllad/cs.pdf>

<http://alanuzelac.from.hr/Pdf/eu-postdip>.

Public service in Austria, Federal Chancellery, <http://www.austria.gv.at/2004/4/23/pubserv.pdf>.

TYPES OF DERELICTION OF DUTY AND DISCIPLINARY SANCTIONS

Summary

The author analyses the types of dereliction of duty and appropriate disciplinary sanctions in Croatian legislation. Croatian legislation is compared with Austrian, French, Slovenian, Bosnian, and Serbian solutions. Croatian legislation differentiates between gross and minor dereliction of duty, as well as between the respective sanctions. Various derelictions and corresponding sanctions have been dealt with in the paper, accompanied by the available examples of relevant decisions of the Administrative Court and civil servants' courts. There is a separate analysis of the role of ethical codes in securing civil servants' discipline. Suspension is a procedural measure analysed and emphasised as a measure that simultaneously represents a form of sanctioning the civil servants who have committed particularly gross dereliction of duty.

Key words: derelictions of duty – minor and gross, disciplinary sanctions, ethical code, suspension, civil servants' legislation